



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 432-01/15-11/
Ljubljana, 17. 7. 2015

EPA 497-VII

Gospod
dr. Milan Brglez
predsednik
Državnega zbora Republike Slovenije

Državni svet Republike Slovenije je na 15. izredni seji 17. 7. 2015, ob obravnavi Zakona o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR), ki ga je Državni zbor sprejel na 10. redni seji 15. 7. 2015, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel

Z A H T E V O,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR).

Obrazložitev:

1. Odločitev o uvedbi davčnih blagajn ni strokovno temveč politično vprašanje

Pri odločanju o uvedbi davčnih blagajn je potrebno odgovoriti na temeljno vprašanje, in sicer, ali stroški uvedbe novega sistema odtehtajo pričakovane koristi. Stroški pobiranja davkov namreč morajo biti čim nižji, tako za davčni organ (FURS) kot tudi za davčne zavezance. Obračunavanje in plačevanje davkov davčnim zavezancem načeloma ne sme povzročati visokih dodatnih stroškov. V iskanju ustreznih rešitev za boj proti sivi ekonomiji je država že uvedla rešitev v obliki t. i. virtualnih davčnih blagajn za zavezance, katerih dejavnost predstavlja najvišje tveganje za izogibanje plačevanju davčnih obveznosti. Rezultati tega ukrepa sploh še niso ovrednoteni, kljub temu pa se uvaja nov sistem za vse davčne zavezance. Zastavlja se vprašanje na čem torej temelji odločitev? Strokovna mnenja o smotrnosti uvedbe davčnih blagajn so zelo različna, posamezne rešitve v državah s tovrstno ureditvijo pa niso v celoti uporabljive v našem davčnem sistemu. V procesu sprejemanja zakona se je izkazalo, da je predlagatelj povzel hrvaški sistem davčnih blagajn, ni pa povzel izjem, ki jih ta predvideva, npr. upoštevanje velikosti gospodarskega subjekta. V celoti so bili prezrti drugi uspešni in predvsem cenejši sistemi, uveljavljeni na Švedskem, v

Nemčiji, v Belgiji in drugih evropskih državah, kjer so davčne blagajne uvedli samo za t. i. »rizične gotovinske dejavnosti«. Pojasnila predlagatelja glede izbire tehnične rešitve in obsega zavezancev niso prepričljiva. Tudi trditev predlagatelja zakona, da je izbrani model davčnih blagajn za zavezance cenovno najugodnejši in hkrati najučinkovitejši z vidika možnosti nadzora, je zavajajoča, ker že sam predlagatelj navaja, da sta bila proučena zgolj dva temeljna modela. Povrh vsega v času sprejetja zakona predlagatelj sploh še ni objavil tehničnih specifikacij strojne in programske opreme, ki jo bodo morali zavezanci kupiti do konca leta 2015, kar onemogoča popolno oceno stroškov. Izjemno kratek je tudi predvideni čas za uveljavitev predpisa v praksi, če po drugi strani primerjalno gledamo sistem INSIKA, ki je bil razvit v letu 2009 in bil na to temeljito testiran v Nemčiji, letos bo uveden v Belgiji, šele v letu 2017 pa tudi v Nemčiji. Očitno gre torej za bolj politično kot za strokovno odločitev.

2. Problem doseganja zastavljenega cilja

Predlagatelj zakona opredeljuje kot temeljni cilj, ki ga želi z zakonom zasledovati, uvedbo sistema, ki omogoča pregledno in zanesljivo evidentiranje gotovinskega prometa, preprečevanje davčnih utaj in goljufij na področju DDV, zmanjšanje obsega sive ekonomije ter dodatno pridobivanje podatkov za potrebe nadzora dejansko opravljenega dela fizičnih oseb in plačevanja prispevkov od dohodkov od dela. Virtualne davčne blagajne v celoti omogočajo doseg tega cilja, predlagatelj tega ne zanika, zatrjuje pa, da bo nov sistem olajšal delo nadzornih organov.

Davčne blagajne na noben način ne zmanjšujejo obsega sive ekonomije v najbolj intenzivnem delu, to je kadar davčni zavezanci računov sploh ne izstavljajo. Ravno tako davčne blagajne ne rešujejo problema opravljanja storitev in prodaje blaga s strani popolnoma nelegalnih subjektov. Trditev predlagatelja zakona, da razbremenitev organov nadzora, ki bo sledila uvedbi davčnih blagajn, omogoča strožji nadzor nad omenjenima sivima lisama nima realne podlage, ker predlagatelj sploh še ni pričel s pripravo ustreznih sprememb zakonodaje na področju dela na črno. Tudi sicer razbremenitev organov nadzora ne more biti temeljen razlog za to, da se zavezance obremenijo z uvedbo davčnih blagajn tudi v primerih, ko ni pričakovati rezultatov.

3. Merljivost rezultatov

Uvedba davčnih blagajn kot fiskalni ukrep mora biti utemeljena na merljivih pozitivnih učinkih, kar pa iz zakona ni razvidno. Kot je bilo že prej navedeno, je v Sloveniji že uveden ukrep virtualnih davčnih blagajn, katerega učinki še niso znani in se bodo spričo uvedbe novega ukrepa porazgubili. Težko bo torej razločiti, koliko je kateri ukrep dejansko vplival na zmanjšanje sive ekonomije in višino pobranega DDV-ja. Logična posledica ukrepa bo sicer večji obseg pobranega DDV-ja, vendar predvsem iz razloga nakupa strojne in programske opreme s strani zavezancev.

4. Nesorazmernost ukrepa ter dodatna administrativna in finančna obremenitev davčnih zavezancev

Uvedba davčnih blagajn pomeni nesorazmerno stroškovno obremenitev za vse zavezance, hkrati pa se od tega ukrepa v posameznih primerih ne pričakuje doseganje cilja povečanega davčnega priliva, saj že dosedanje poslovanje teh subjektov ne omogoča prikrivanja izdanih računov. Predvideni finančni učinek na proračun je izražen v višini priliva 50 mio evrov. Pomembno pa je, da se realnih stroškov nabave opreme sploh še ne da izračunati, ker v trenutku sprejema zakona tehnične specifikacije za opremo še niso javno objavljene! Davčnim zavezancem se poleg začetnega stroška za nakup tehnične in programske opreme nalaga trajno breme vzdrževanja in nadgrajevanja te opreme. Posamezni zavezanci bodo zaradi narave dela v slabšem položaju kot drugi, ker bodo morali nabaviti večje število tehničnih pripomočkov (blagajn) npr. pošta, zavarovalnica in drugi. Vlada v odgovoru na negativno mnenje Državnega sveta v zvezi s predlogom zakona navaja, da bo zavezancem omogočeno »izdajanje in potrjevanje računov z uporabo brezplačne spletne aplikacije na portalu eDavki« ne pove pa, da je za tovrstno aktivnost potrebno imeti računalnik, internet in digitalno potrdilo! Vlada sicer navaja, da je ob nakupu tovrstne opreme možno uveljavljati davčno olajšavo, vendar le do 40 % vrednosti nakupa in do višine davčne obveznosti in to zgolj v letu nakupa.

Z vidika strokovnih meril so predlagatelji zakona odgovorni do davčnih zavezancev, ki so hkrati davkoplachevalci, da dosežejo začrtane cilje z najmanjšo možno obremenitvijo, predvsem pa skladno z načelom sorazmernosti s pričakovanim izplenom. Še posebej to načelo ni upoštevano, če se stroškovna obremenitev uvaja tudi za tiste, za katere je že sedaj jasno, da ta ukrep zanje ne bo imel nobenega učinka (računi po 82. členu ZDDV-1, npr. notarji, odvetniki, zavarovalnice) in po sistemu, ki ne bo učinkovit in še manj cenovno ugoden. Cena je za zavezance zelo pomembna, saj jo bodo morali po zakonu kriti sami in ne država.

Primer zavarovalnic: Zavarovalnice so visoko regulirane finančne institucije. Vsak poslovni korak v zavarovalnici ima revizijsko sled, ki je lahko v vsakem trenutku preverljiva s strani nadzornika, zunanje revizije in v končni fazi tudi s strani davčnega organa oziroma FURS. Stroški uvedbe davčnih blagajn bi dosegli po ocenah zavarovalnic milijonske zneske. Zavarovalnice v tem trenutku nimajo blagajn, saj iz svojih lastnih sistemov izdajajo zavarovalne police, ki imajo tudi vlogo računa. Pri oceni stroškov zavarovalnice izhajajo iz popolne vzpostavitve informacijskega sistema, medsebojne izmenjave podatkov in dograditve internih informacijskih sistemov, ki so izredno kompleksni. Prav tako ocena stroškov vsebuje tudi stroške izobraževanja zastopnikov na terenu ter stroške vzpostavitve nadzora, saj ima vsak korak v zavarovalnici določeno obliko nadzora. Uvedba zakona bo zato zgolj obremenila zavarovalnice, država pa iz tega naslova ne bo pobrala več davkov.

Primer pošte: Pošta Slovenije bi pismonoše za terensko delo in storitve poštnega prometa morala opremiti z davčnimi blagajni, kar pa bo težko zagotoviti in bo povezano z nesorazmernimi stroški.

Primer kmetov: z davčnimi blagajni bodo nesorazmerno obremenjene kmetijske dejavnosti manjšega obsega, saj zakon ne predvideva izjem za izjem iz obveznosti

potrjevanja računov prek davčnih blagajn pri prodaji pridelkov, izdelkov in storitev iz osnovne kmetijske, osnovne gozdarske in drugih kmetijskih dejavnosti ter dopolnilnih davnosti na kmetijah pod določenimi pogoji, npr. obseg letnega prometa in/ali povprečno dnevno število izdanih računov.

Postavlja se tudi vprašanje sorazmernosti glede pričakovanih rezultatov in na drugi strani povečanega tveganja, da pride do kršenja poslovne tajnosti, h kateri so zavezani nekateri davčni zavezanci (zdravniki, notarji, odvetniki).

5. Konceptualna napaka

Država očitno želi napraviti red na davčnem področju. Uvedba davčnih blagajn je lahko eden izmed ukrepov, vendar ne prvi in temeljni. Že obstoječi davčni predpisi določajo, da morajo davčni zavezanci uporabljati tehnologije in postopke, ki v zadostni meri onemogočajo spreminjanje ali brisanje podatkov z namenom nižanja davčne osnove. Davčne blagajne v ničemer ne odpravljajo problema neizdajanja računov, ki je osrednji problem sive ekonomije. V državah, kjer so davčne blagajne že uvedli, ugotavljajo, da nekateri zavezanci kljub visokim zagroženim kaznim računov še vedno ne izdajajo. Podatki o neprijavljenem prometu ostajajo davčnim organom prikriti in jih morajo pridobiti na terenu s klasičnim inšpekcijskim nadzorom. Siva ekonomija funkcionira povsod tam, kjer državni organi ne opravljajo svojega dela dovolj učinkovito. Namesto nadzora posameznikov, ki se ukvarjajo s sivo ekonomijo, bi bilo bolj smiselno nadzorovati tiste, ki jim to omogočajo – dobavitelje delovnih sredstev in reprodukcijskih materialov. Dokler bo kazen za opravljanje dela in prodajo blaga brez registracije dejavnosti (delo in trgovina na črno) nižja od kazni za utajo davkov registriranih dejavnosti, ni mogoče govoriti o resničnem namenu predlagatelja, da to področje učinkovito uredi.

Večina evropskih držav se odloča za uvedbo davčnih blagajn predvsem v rizičnih, gotovinskih panogah. Po dostopnih podatkih analize o rizičnih gotovinskih panogah v Sloveniji sploh ni. Tako bo Slovenija ena od redkih držav, kjer bo ta sistem uveden brez izjem zgolj iz razloga, da bo olajšano delo finančnih inšpektorjem. Nenazadnje ni predvideno kdo bo zavezancem povrnil stroške v primeru nedoseganja zatrjevanega cilja zakona, kakor tudi v primeru, če ne dovolj testiran sistem v praksi ne bo deloval in bodo potrebni dodatni stroški za nadgradnjo.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega zbora je bil določen državni svetnik Alojz Kovšca.

Mitja Bervar
predsednik

